

Uma janela de oportunidade para o Nordeste

Ricardo Oliveira Lacerda de Melo

17

Uma janela de oportunidade para o Nordeste

RICARDO OLIVEIRA LACERDA DE MELO

*O que tenho em mente é a liberdade real, não apenas formalidades, mas sim o tipo de vida que as pessoas têm a possibilidade de conquistar, o que elas podem fazer com suas vidas e de qual tipo de ajuda elas precisam do Estado para essa liberdade substancial. A questão mais básica que os economistas deveriam se perguntar é: o que podemos fazer para criarmos uma sociedade decente, em que as pessoas têm mais liberdade para alcançar as vidas que elas teriam orgulho e felicidade de ter.**

Amartya Sen (Prêmio Nobel de Economia)

RESUMO

Nos últimos dez anos, reduziu-se o hiato de desenvolvimento entre o Nordeste e as regiões mais prósperas. O ponto que se pretende destacar no artigo é que o crescimento recente pode ter gerado importantes efeitos de causação cumulativa, abrindo uma janela de oportunidade para mudar a realidade econômica e social da região. A argumentação desenvolvida apoia-se também na ideia de que a chamada armadilha de renda média aparece em termos diferentes entre as regiões brasileiras, diante da ampla disponibilidade de mão de obra nas áreas mais pobres. Finaliza-se com a apresentação de alguns dos principais pontos que a agenda de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste deve contemplar.

ABSTRACT

There is little doubt that over the past decade the development gap between the Northeast and the wealthier regions has decreased. It is important to highlight that the recent growth may have caused significant effects of cumulative causation, opening a window of opportunity to change the economic and social reality of the region. The arguments developed also support the notion that the so-called middle-income trap appears differently among Brazil's regions, due to a greater labor supply availability in poorer regions of the country. The chapter concludes with a presentation of suggested policy themes that regional development policy for the Northeast should contemplate.

INTRODUÇÃO

Em seminário comemorativo pelos cinquenta anos do BNDES, em 2002, no painel dedicado ao tema “distribuição de renda –

* Tradução livre do autor de Sen (2012).

redução das disparidades regionais”, palestrantes e debatedores não se mostraram muito otimistas em relação às perspectivas de convergência nos níveis de desenvolvimento das regiões brasileiras. Diniz (2002), depois de apresentar as principais transformações no setor agrícola e no setor industrial que tiveram impacto na reconfiguração espacial da estrutura produtiva nos 15 anos precedentes, concluiu que as transformações em curso naquele momento eram todas desfavoráveis às possibilidades de desenvolvimento das regiões mais pobres: a abertura comercial e a consolidação do Mercosul; a mudança na concepção do Estado e o papel do processo de privatização de empresas; e as mudanças na tecnologia, com a liderança das tecnologias de informação e da comunicação e seus impactos relativos à reestruturação das cadeias produtivas globais.

Impactavam negativamente de forma muito acentuada o Nordeste, que na década anterior havia sido beneficiado apenas pela realocação das atividades intensivas em trabalho, como a fabricação de calçados e têxteis, mas que, pelas suas características, geravam poucos efeitos interindustriais. Os benefícios se limitavam aos postos de trabalhos criados e seu efeito multiplicador de consumo. A exceção a esse perfil seriam os investimentos no entorno dos polos de Camaçari, Pecém e Suape, nas três principais áreas metropolitanas da região. Esses novos determinantes do desenvolvimento regional brasileiro eram, em conjunto, desfavoráveis para as regiões mais pobres e, de forma muito especial, para o Nordeste.

Concluía pela tendência da reaglomeração da atividade industrial nas regiões que possuíam melhor base econômica, especialmente de estrutura industrial e de oferta de serviços e infraestrutura de conhecimento, as regiões Sudeste e Sul.

O professor Cano (2002), em sua participação no painel, por sua vez, enfatizou que a crise dos anos 1980, que levou ao enfraquecimento do papel do estado e que culminaria com a adoção de políticas neoliberais nos anos 1990, concorreu para a reconcentração econômica nas regiões mais ricas. Propõe o abandono da abordagem liberal e apresenta uma agenda que prioriza o fortalecimento de empresas com potencial exportador, redução das disparidades regionais via desconcentração das atividades econômicas, mas considerando também o lado social, com metas para as áreas sociais, e avanço em ciência e tecnologia para reduzir a dependência nacional.

Ainda nos anos 1990, Leonardo Guimarães mostrava que o processo de desconcentração espacial nas décadas de 1970 e 1980, além de ter sido restrito, parecia perder fôlego na década em curso [Guimarães Neto (1995)].

O roteiro pessimista previsto para as disparidades regionais no Brasil, comum na década de 1990 e no início da década de 2000, não se confirmou na forma delineada por esses importantes estudiosos do desenvolvimento regional brasileiro.

Há poucas dúvidas de que nos últimos dez anos reduziu-se o hiato de desenvolvimento entre o Nordeste e as regiões mais prósperas, ou seja, de que a região apresentou taxas de crescimento econômico acima da média das regiões que têm PIB *per capita* e renda média mais elevadas, configurando um processo de convergência do nível de desenvolvimento em relação à média das demais regiões.

Apesar de a redução das disparidades ter sido significativa e de ter havido algumas mudanças estruturais na economia do Nordeste, o processo é relativamente lento e ainda não se avista momento em que a região passe a apresentar indicadores econômicos e sociais próximos aos das regiões mais prósperas.

Um aspecto problemático é que a convergência vem sendo mais acentuada nas variáveis associadas à renda, ao consumo e

ao emprego do que nas de produção, produtividade e possivelmente de infraestrutura tangível e intangível para o desenvolvimento sustentado.

Para buscar entender por que a evolução das economias regionais não seguiu o *script* previsto, é necessário redirecionar o olhar para os fatores que propiciaram o movimento recente de convergência.

A mesma trajetória que mostrou para o Brasil uma evolução mais rápida no consumo, na renda e no emprego do que na produção e no investimento, refletiu-se especialmente na direção de maior crescimento das primeiras variáveis nas regiões mais pobres do que nas mais ricas.

Todavia, também nas variáveis de produção e de infraestrutura e de escolaridade, mesmo evoluindo mais lentamente do que nas de renda, emprego e consumo, o Nordeste vem apresentando melhorias em ritmo mais acentuado aos das regiões mais ricas, Sudeste e Sul.

Argumenta-se, no presente capítulo, que o movimento de convergência deve perdurar nas próximas décadas, porquanto os fatores que o iniciou e sustentou devem continuar atuando. Ainda que a convergência tenha sido conduzida mais pelas políticas públicas de cunho social do que proporcionada por fatores tipicamente econômicos, a expansão recente pode ter engendrado importantes efeitos de retroalimentação.

O ponto que se pretende destacar é que o crescimento recente pode ter gerado importantes efeitos de causação cumulativa, seja em virtude da ampliação do tamanho de mercado, seja por conta da formação de novos ativos tangíveis e intangíveis, abrindo uma janela de oportunidade para mudar a realidade econômica e social da região.

A ampliação recente do mercado de consumo no Nordeste e os avanços ainda que relativamente restritos em seu capital social básico abrem um período de oportunidades para, de um

lado, promover seu soerguimento econômico e social, capaz de reduzir consistentemente as carências da população e, de outro lado, induzir um movimento de convergência de níveis de desenvolvimento em relação às regiões mais prósperas.

Há ainda que serem consideradas as forças associadas à própria expansão da economia no país, que pode encontrar na região uma fronteira de expansão tanto em relação à mercado, quanto de força de trabalho e de disponibilidade de recursos produtivos imóveis ou semimóveis (não facilmente trasladados para as regiões mais prósperas).

A abordagem leva em conta, portanto, o potencial de desenvolvimento regional propiciado pelos mecanismos de autorreforço entre crescimento do tamanho de mercado e pela geração de externalidades não pecuniárias, remetendo tanto aos clássicos do desenvolvimento como Myrdal (1972) e Hirschman (1958) quanto aos modelos que relacionam os retornos crescentes de escala e as forças regionais centrípetas e centrífugas de Fujita, Krugman e Venable (1999) e Krugman (1990; 1998).¹

A argumentação desenvolvida no capítulo apoia-se também na ideia de que a chamada armadilha de renda média se coloca em termos diferentes entre as regiões brasileiras, diante da ampla disponibilidade de oferta de mão de obra nas áreas mais pobres do país.

Enquanto nas regiões mais prósperas o crescimento do produto depende em maior grau de ganhos de produtividade do trabalho associado à incorporação de inovações, nas regiões mais pobres persiste um grande contingente de trabalhadores subocupados ou ocupados em atividades de produtividade muito baixa, o que propicia um espaço de crescimento econômico ainda amplo por meio da incorporação desse contingente ao mercado formal. Diante do baixo grau de formalização do trabalho na região, há

¹ Ver também Melo (2001).

um importante potencial de crescimento associado à absorção de mão de obra em atividades de produtividade relativamente mais elevada em diversos setores de atividade.

Argumenta-se que a realocização de atividades intensivas em trabalho nas últimas duas décadas para as regiões mais pobres, tanto nos segmentos industriais como nos de serviços, em parte repercutiu essa diferença regional no mercado de trabalho. E aponta-se que esse movimento deve perdurar nas próximas décadas, concorrendo para elevar a produtividade média da economia regional, com um efeito importante no crescimento da renda média. É razoável mesmo supor que esse fator deva ganhar maior proeminência no futuro próximo do que no passado recente, na medida em que a pressão no mercado de trabalho no Brasil deve elevar o custo da força do trabalho.

De uma forma muito simplificada, é possível considerar que, enquanto a oferta de trabalho nas regiões mais prósperas se torna cada vez menos elástica, o Nordeste dispõe de uma oferta de trabalho muito ampla, muito mais elástica aos salários vigentes, e esforços moderados em qualificação profissional poderão mantê-la relativamente elástica por muitos anos. Isso não significa, todavia, que a região, que conta com atividades relativamente sofisticadas em seus principais centros urbanos, não deva apostar em atividades de elevado conteúdo tecnológico, e sim que, diante do excedente estrutural de mão de obra ainda muito amplo, é necessário compatibilizar, como de resto no conjunto do país, mas em grau ainda maior, a expansão de atividades intensivas em trabalho capazes de incorporar esse contingente, com o estímulo às atividades de conteúdo tecnológico mais elevado que tais centros urbanos têm possibilidade de hospedar e desenvolver.

O presente artigo pretende examinar alguns dos fatores que proporcionaram o ciclo recente de transformação da economia do Nordeste, apresentar alguns dos principais resultados em relação à convergência econômica e social do Nordeste compa-

rados à média do Brasil e indagar sobre os limites do ciclo de transformação recente.

Argumenta-se que o crescimento econômico do Nordeste, nos últimos dez anos, abriu uma janela de oportunidade para que a região estreite de forma significativa o largo hiato de desenvolvimento que acumulou historicamente em relação às regiões mais ricas. Cabe registrar, todavia, que o impulso de convergência refluíu depois da eclosão da crise financeira em 2008, em parte por conta da desaceleração do próprio ritmo de crescimento econômico do país, quase congelando as posições relativas em alguns indicadores.

Finaliza-se este texto com a apresentação de alguns dos principais pontos que a agenda de políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste deveria contemplar.

CONVERGÊNCIA

Nos últimos dez anos, reduziu-se o hiato de desenvolvimento entre o Nordeste e as regiões mais prósperas, ou seja, avançou-se em um processo de convergência. A redução das disparidades se manifestou nos indicadores de renda, de emprego, de produção, de saúde e de escolaridade.

Ainda que as disparidades permaneçam muito acentuadas, o Nordeste responde hoje por uma parcela maior da renda, do emprego formal, dos alunos cursando o terceiro grau etc. comparativamente a uma década atrás, enquanto os níveis de renda média, PIB *per capita*, produtividade industrial e de escolaridade da região estão menos distantes da média brasileira. Crescimento econômico e políticas sociais foram e devem continuar sendo os vetores-chave dessa nova fase de desenvolvimento da região.

Ao apresentar, no período mais recente, taxas de crescimento da produção e do consumo acima da média brasileira, o Nordeste vem atraindo importantes investimentos que poderão reforçar o ciclo virtuoso de transformações econômicas e sociais.

Para além da herança colonial e das diferenças de crescimento da produtividade nas economias agrícolas regionais de base exportadora do século XIX, o esforço realizado pelo país para se desenvolver por meio da industrialização ao longo da segunda metade do século XX, com investimentos concentrados no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, reforçou e consolidou as disparidades entre as regiões em todas as dimensões do desenvolvimento, incluindo infraestrutura, recursos humanos e, principalmente, a base produtiva instalada na agricultura, na indústria e no setor de serviços.²

Os investimentos na modernização do Nordeste entre os anos 1960 e 1980 foram importantes para interromper a ampliação do hiato de desenvolvimento regional. Todavia, se a modernização do Nordeste nesse período apresentou resultados significativos relativos à transformação da base produtiva e à edificação de infraestrutura, ela manteve uma marca de exclusão social e de baixa endogeneização, limitando seu alcance social e econômico e sua sustentabilidade no tempo.³

O baixo crescimento brasileiro na década de 1990 e o abandono das políticas de desenvolvimento deixaram ao relento as preocupações com as disparidades regionais e o Nordeste res- tou esquecido.

A aceleração do ritmo de crescimento econômico a partir de 2004 assegurou os meios materiais para que o país começasse a pôr em prática de forma mais efetiva as promessas da constituição cidadã de 1988. Foi necessário superar, no entanto, alguns preconceitos antigos que restringiam a adoção de políticas sociais mais incisivas, assim como também foi fundamental a retomada de políticas explícitas de ativação do desenvolvimento.

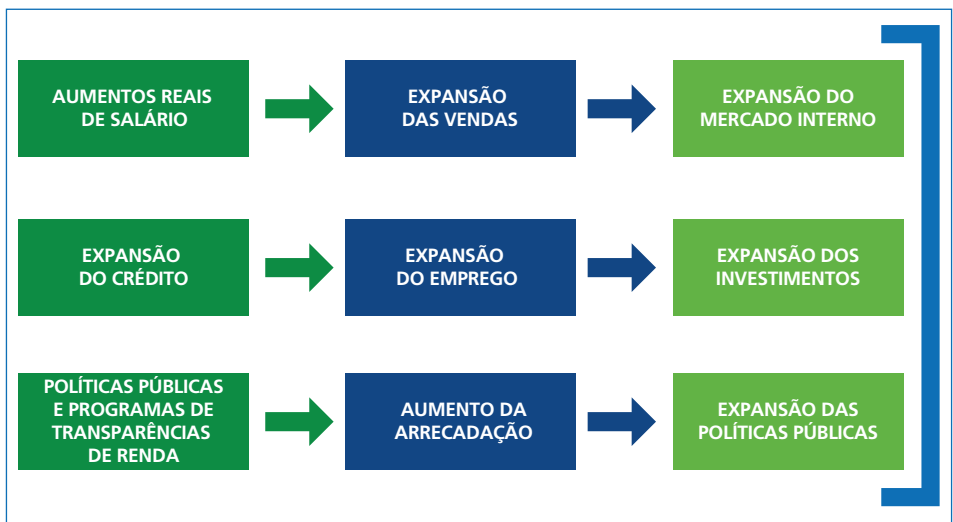
As políticas sociais entraram definitivamente na agenda do país e passaram a ser um dos vetores estruturantes que deve-

² Ver Cano (1981); ; GTDN (1967); Guimarães Neto (1989); e Melo (1987).

³ Ver Amaral (2010); Diniz (2002); e Guimarães Neto (1995).

rão balizar o desenvolvimento pelas próximas décadas. Diferentemente dos ciclos de expansão anteriores, deixou-se para trás uma visão de desenvolvimento que se assentava na crença de que a modernização da base produtiva asseguraria *per se* a elevação das condições de vida da população e promoveria a redução da pobreza. A Figura 1 procura resumir as forças que moveram o ciclo de crescimento inaugurado em 2004.

FIGURA 1 Ciclo virtuoso – formação do mercado de consumo de massa por meio da inclusão social



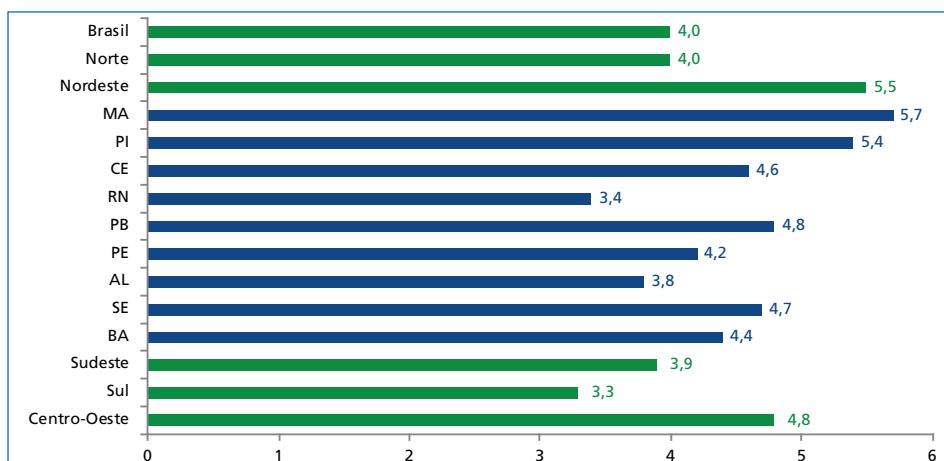
Fonte: Elaboração própria.

O crescimento econômico recente, acompanhado pela incorporação de novos contingentes populacionais ao mercado de consumo, ampliou e adensou a base econômica da Região Nordeste, dotando-a de um tamanho de mercado atraente, mas é necessário continuar avançando em direção à sustentabilidade de seu desenvolvimento.

Entre 2002 e 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) nacional se expandiu 37,1%. As regiões mais pobres – Nordeste, Norte e

Centro-Oeste – cresceram acima da média nacional, respectivamente, 43,2%, 53,2% e 45,9%, e as relativamente mais prósperas, Sudeste e Sul, apresentaram desempenho abaixo da média nacional, 35,6% e 29,5% (ver Gráfico 1).

GRÁFICO 1 Taxa média anual de crescimento do PIB das grandes regiões e dos estados do Nordeste entre 2002 e 2012 (em %)



Fonte: IBGE.

Em relação às médias anuais, enquanto o Brasil cresceu 4,0% a.a., a Região Norte aumentou seu PIB em 5,5% a.a., o Nordeste em 4,5% a.a., o Centro-Oeste em 4,9% a.a., e as regiões Sudeste e Sul, respectivamente em 3,8% a.a. e 3,3% a.a.

Duas observações sobre evolução do PIB do Nordeste nesse período devem ser sublinhadas: em primeiro lugar, oito dos nove estados da região apresentaram taxas médias anuais no período superiores às do país, a exceção foi o estado de Alagoas; e em seis dos oito anos do período 2002-2010, o Nordeste registrou taxas de crescimento acima das apresentadas pela média do país.

O crescimento mais rápido das regiões mais pobres fez com que elas ganhassem, em conjunto, 1,7 p.p. de participação no PIB entre 2002 e 2010: a Região Norte aumentou 0,7 p.p.; e o

Nordeste e o Centro-Oeste, 0,5 p.p. cada uma. O crescimento da participação dessas regiões foram contrapartidas da queda de 1,3 p.p. de participação do Sudeste e 0,4 p.p. do Sul (ver Tabela 1).

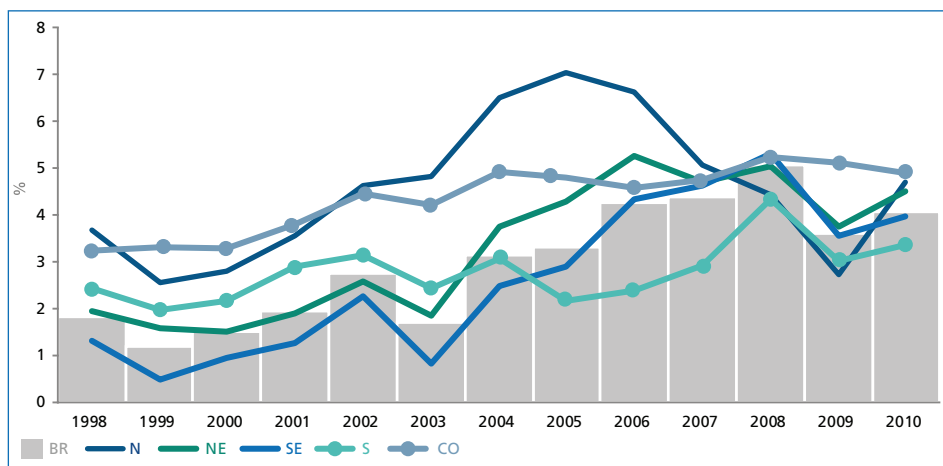
TABELA 1 Participação das grandes regiões e unidades da federação no PIB de 2002 e 2012 e taxa média anual de crescimento (em %)

Discriminação	2002	2010	Taxa média de crescimento
Brasil	100,0	100,0	4,0
Norte	4,7	5,3	5,5
Rondônia	0,5	0,6	6,4
Acre	0,2	0,2	6,2
Amazonas	1,5	1,6	5,5
Roraima	0,2	0,2	5,5
Pará	1,7	2,1	4,6
Amapá	0,2	0,2	6,0
Tocantins	0,4	0,5	7,2
Nordeste	13,0	13,5	4,5
Maranhão	1,0	1,2	5,7
Piauí	0,5	0,6	5,4
Ceará	2,0	2,1	4,6
Rio Grande do Norte	0,8	0,9	3,4
Paraíba	0,8	0,8	4,8
Pernambuco	2,4	2,5	4,2
Alagoas	0,7	0,7	3,8
Sergipe	0,6	0,6	4,7
Bahia	4,1	4,1	4,4
Sudeste	56,7	55,4	3,9
Minas Gerais	8,6	9,3	3,8
Espírito Santo	1,8	2,2	5,1
Rio de Janeiro	11,6	10,8	2,9
São Paulo	34,6	33,1	4,2
Sul	16,9	16,5	3,3
Paraná	6,0	5,8	3,8
Santa Catarina	3,8	4,0	3,3
Rio Grande do Sul	7,1	6,7	2,8
Centro-Oeste	8,8	9,3	4,8
Mato Grosso do Sul	1,0	1,2	4,9
Mato Grosso	1,4	1,6	5,7
Goiás	2,5	2,6	5,0
Distrito Federal	3,8	4,0	4,4

Fonte: IBGE.

O exame do Gráfico 2 talvez ajude a esclarecer o movimento de redução da concentração do PIB na região mais rica. Ele apresenta as taxas médias trienais de crescimento dos PIB do Sudeste e Nordeste e a média do país entre 2002 e 2010. Para exemplificar, as taxas assinaladas, em 2002, são médias do período 2000-2002 e assim por diante, amortecendo os efeitos de oscilações bruscas em um ano específico.

GRÁFICO 2 Média móvel trienal – PIB do Brasil e das regiões brasileiras entre 2002 e 2010 (em %)



Fonte: IBGE.

No período de baixo dinamismo da economia brasileira, em que as médias anuais dos triênios situaram-se abaixo de 3%, a Região Sudeste, mais impactada pela abertura comercial, cresceu sistematicamente a taxas inferiores à média do Brasil. A taxa de crescimento do PIB do Nordeste, nesse período de reduzido dinamismo, mostrou-se com forte aderência à média brasileira.

No fim do segundo governo Fernando Henrique Cardoso, em 2002, a Região Sudeste apresentava taxa de crescimento médio

dos quatro anos de governo de apenas 1,5%. Os desempenhos mais favoráveis eram os das regiões Norte e Centro-Oeste.

Em 2004, o Brasil iniciou um ciclo de crescimento que propiciou a obtenção de taxas médias acentuadas até 2008. Desde então, a história é bem conhecida. Queda no PIB em 2009, forte recuperação em 2010 e crescimentos esquilidos em 2011 e 2012. O resultado da média trienal em 2004 já registra importante aceleração das taxas de crescimento que perduram em patamar elevado para a maioria das regiões até 2008.

Nesse ciclo de prosperidade, as taxas de crescimento das regiões Nordeste e Sudeste se aceleraram mais rapidamente do que as demais, aproximando-se do ritmo de crescimento das regiões Norte e Centro-Oeste, enquanto a economia da Região Sul retardava sua recuperação. Em linhas gerais, as diferenças entre as taxas de crescimento entre as regiões se estreitaram nesse segundo período, excetuando o comportamento da Região Sul.

Os movimentos de aumento e de redução de participação das regiões no PIB são determinados, principalmente, por transformações nas estruturas produtivas regionais causadas seja pelos investimentos públicos e privados, seja por mecanismos duradouros de transferências de renda que findam por estimular os investimentos, mas são influenciados, também, por flutuações cíclicas que acompanham tais mudanças.

Em relação à influência das alternâncias entre períodos de prosperidade e recessão, é curioso constatar que a redução das desigualdades de participação no PIB vem sendo explicada, principalmente, pelo pior desempenho da região mais rica nos períodos de baixo dinamismo, que não é compensado nas etapas de crescimento mais vigoroso.

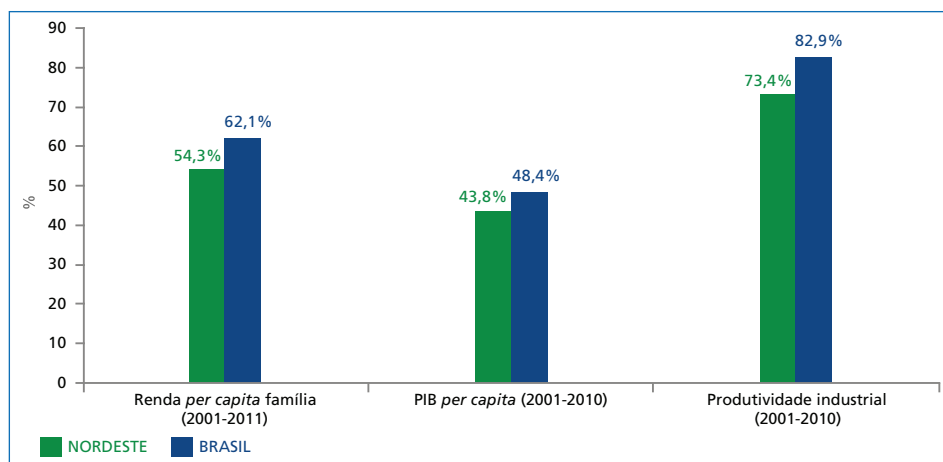
Isso não significa, todavia, que são as flutuações cíclicas que determinam as mudanças de participação, mas, simplesmente, que os momentos de crise consolidam as redistribuições do produto para as áreas mais pobres ou de menor densidade econômi-

ca que vêm apresentando maiores oportunidades de expansão econômica no longo prazo. Embora seja necessário reconhecer que se trata apenas de uma hipótese.

As disparidades do Nordeste em relação à média do país são mais elevadas quando se observa o PIB *per capita* do que a renda *per capita*. Enquanto o PIB *per capita* da região representava 48,3% do PIB *per capita* brasileiro de 2010, a renda *per capita* era de 62,1%, em 2011 (ver Gráfico 3).

As disparidades na renda familiar vêm diminuindo em ritmo relativamente mais intenso do que as do PIB *per capita*, por uma série de fatores que envolvem: as diferenças regionais de grau de intensidade de capital; a parcela das rendas de propriedade pertencentes a empresas de fora da região; e, como os estudos vêm ressaltando, os crescentes volumes de transferências de renda para as regiões mais pobres pelas políticas públicas federais.

GRÁFICO 3 PIB *per capita*, renda familiar *per capita* e produtividade industrial do Nordeste em relação à média do Brasil – 2001 a 2010-2011 (em %)



Fonte: IBGE.

Obs.: O indicador comparativo de produtividade industrial compara o VTI médio por trabalhador da indústria geral.

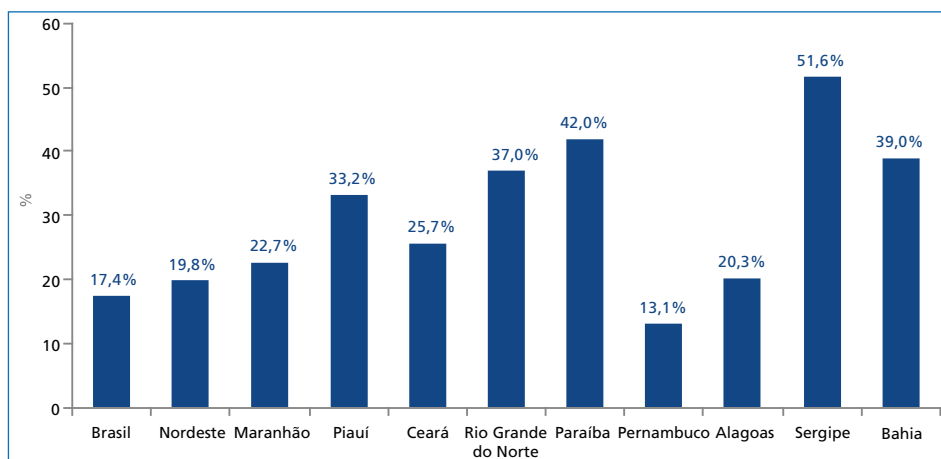
O Gráfico 3 mostra, também, que a disparidade na produtividade do trabalho na indústria de transformação entre o Nordeste e a média do país caiu substancialmente entre 2001 e 2010. O Valor da Transformação Industrial por Pessoa Ocupada (VTI/POC) na indústria de transformação do Nordeste, que equivalia a 73,4% da relação nacional, em 2001, aumentou para 82,9%, em 2010.

Investidores de dentro e de fora do país vêm sendo atraídos pelo crescimento do Nordeste acima da média nacional. Trata-se de uma região que possui um mercado amplo, com uma população de 53 milhões de habitantes (2010), superior à de todos os países latino-americanos, com a exceção do México. A expansão recente do mercado de consumo e a chamada emergência da classe C tornaram esse mercado atrativo não apenas para empresas que atuam no mercado de consumo, como também para alguns de seus fornecedores.

Com o crescimento da renda nos últimos dez anos em ritmo significativamente superior à média nacional, o Nordeste passou a ser o segundo maior mercado consumidor do país, superando a Região Sul. Esse crescimento robusto de seu mercado de consumo vem atraindo para a região um grande número de investidores, em uma diversidade de segmentos econômicos.

Entre 2001 e 2011, o rendimento médio domiciliar do Nordeste, já descontado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do período, cresceu cerca de 30%, ante o incremento médio nacional de 17,4% (ver Gráfico 4). Em oito dos nove estados da região, o rendimento médio domiciliar cresceu acima da média do país. No caso de Sergipe, o rendimento domiciliar real teve o incremento de notáveis 51,6%, muito acima da média da região e do país.

GRÁFICO 4 Taxa de crescimento real do rendimento médio mensal domiciliar no Brasil e no Nordeste entre 2001 e 2011 (em %)



Fonte: IBGE.

Obs.: Dados descontados pelo IPCA do período.

IMPACTOS DO CRESCIMENTO DA RENDA

Em meio às dificuldades que a atividade industrial vem atravessando no Brasil, vale a pena considerar as especificidades regionais para tentar avaliar como a ampliação do mercado de consumo impactou diferenciadamente a produção da indústria de transformação. Ao longo da primeira década do século XXI, a indústria de transformação do Nordeste cresceu a taxas superiores à média do Brasil na maioria das atividades.

Tendo em vista a descontinuidade da série histórica em 2007, com a alteração da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), é necessário quebrar a análise em dois subperíodos, 2000-2007 e 2007-2010.

Entre 2000 e 2007, a participação da Região Nordeste no VTI da indústria de transformação brasileira ampliou-se de 8,5% para 9,4%. Depois de 2007, até 2010, em um período já marcado pela crise financeira internacional e pela perda de dinamicidade da atividade industrial do Brasil, a indústria de transformação

regional também se ressentiu, o que fez com que estancasse a ampliação de sua participação no VTI em 9,5% em 2010, igual à participação de 2007 na nova classificação das atividades.

Avançando no entendimento do significado do intenso crescimento econômico do Nordeste na primeira década do século atual em relação a mudanças em sua estrutura industrial, cabe examinar os setores em que o VTI apresentou maior expansão, inferindo as variações dos pesos na composição da indústria regional e no total da atividade no Brasil.

Em 2010, as atividades de maior peso na estrutura industrial do Nordeste eram a fabricação de alimentos, de derivados de petróleo e de biocombustíveis (etanol) e de produtos químicos, incluindo fertilizantes. Cada uma dessas divisões respondia por mais de 10% do VTI da indústria de transformação regional. Na sequência, representavam mais de 5% do VTI industrial a fabricação de calçados, de bebidas, as atividades ligadas à metalurgia, a fabricação de minerais não metálicos e a de veículos.

O setor têxtil, desde 2007, não consta mais na lista dos dez segmentos mais importantes no VTI da indústria de transformação da região. Cabe assinalar, que, em 2000, a fabricação de produtos têxteis participava com 7% do VTI regional e se situava na quinta posição (ver Tabela 2).

Na comparação entre 2000 e 2007, portanto antes da eclosão da crise financeira internacional, entre os principais setores industriais, três registraram crescimento bem acima da média regional, aumentando o peso no total: refino de petróleo e etanol, provavelmente por conta da elevação do preço no primeiro e o aumento da quantidade do segundo, montagem e fabricação de veículos, praticamente inexistente até 2000, e fabricação de calçados. Nos demais segmentos, o crescimento de participação foi pouco expressivo.

Apresentaram os recuos mais acentuados de participação a fabricação de têxteis, a metalurgia básica e a fabricação de alimentos e bebidas, esta última parcialmente em função do aumento do etanol em detrimento do açúcar.

TABELA 2 Comparação da participação das principais atividades no VTI da indústria de transformação nos anos 2007 e 2000 e 2010 e 2007 (em %)

Divisões da indústria CNAE 1.0	2007		2000		Mudança de posição 2000-2007
	Part. VTI (%)	Posição	Part. VTI (%)	Posição	
Refino de petróleo e produtos de álcool	22,1	1º	16,8	2º	1
Alimentos e bebidas	19,3	2º	21,1	1º	-1
Produtos químicos	15,3	3º	16,7	3º	=
Metalurgia básica	6,3	4º	8,1	4º	=
Calçados e couros	5,9	5º	4,5	6º	1
Minerais não metálicos	4,1	6º	4,4	7º	1
Papel e celulose	3,8	7º	4,3	8º	1
Veículos automotores e partes	3,7	8º	0,3	20º	12
Borracha e plástico	3,0	9º	1,9	12º	3
Têxteis	3,0	10º	7,0	5º	-5
Divisões da indústria CNAE 2.0	2010		2007		Mudança de posição 2007-2010
	Part. VTI (%)	Posição	Part. VTI (%)	Posição	
Alimentos	16,4	1º	13,8	3º	2
Derivados de petróleo e biocombustíveis	16,0	2º	22,4	1º	-1
Produtos químicos	11,1	3º	14,9	2º	-1
Calçados e couros	7,0	4º	5,9	5º	1
Bebidas	6,3	5º	5,4	6º	1
Metalurgia	5,9	6º	6,4	4º	-2
Minerais não metálicos	5,4	7º	4,2	7º	=
Veículos automotores e partes	5,1	8º	4,2	8º	=
Papel e celulose	4,3	9º	3,9	9º	=
Confecção	3,7	10º	2,5	12º	2
Borracha e plástico	3,7	11º	3,0	10º	-1
Têxteis	3,2	12º	3,0	11º	-1

Fonte: IBGE.

No período mais recente, entre 2007 e 2010, em que os efeitos da crise já se evidenciam, alertando que os dados referem-se à nova classificação das atividades, conforme se observa na segunda parte da Tabela 2, ocorreram algumas inversões que merecem destaque, mas que não significam grandes mudanças estruturais: forte redução do peso do refino de petróleo e de

biocombustíveis, queda de participação dos produtos químicos e da metalurgia e o crescimento das atividades de fabricação de alimentos, calçados, bebidas e confecção, com o setor têxtil mantendo-se rebaixado, apenas registrando ligeiro aumento de participação. Nesse período, é nítido o crescimento das participações das atividades de bens de consumo não duráveis.

Mesmo sem ter havido grandes transformações na estrutura produtiva da região, com a exceção da já mencionada implantação da indústria automobilística e da expansão da fabricação de calçados e de petróleo e etanol e o descenso da indústria têxtil, a atividade industrial evoluiu em média, mais favoravelmente do que nas regiões mais ricas.

Entre 2000 e 2007, o VTI da indústria de transformação do Nordeste somente cresceu abaixo da média brasileira nas atividades de fabricação de alimentos e bebidas, metalurgia básica e setor têxtil. No período 2007-2010, a taxa da região foi inferior apenas na cadeia química, seja em derivados de petróleo e etanol, seja em produtos químicos, considerando os dez segmentos de maior peso no VTI regional.

O caso mais notório de decadência na região é o do setor têxtil, que vem sofrendo grandes perdas no contingente de empregos em alguns estados em que a atividade tem forte presença, como Ceará e Rio Grande do Norte, em virtude do avanço dos produtos importados no mercado doméstico.

Não se trata, pois, considerando o conjunto de mudanças de participação no VTI, de uma transformação produtiva de grande vulto, fenômeno que pode ser atribuído em parte à defasagem temporal entre a decisão das empresas de investir na região e a entrada em funcionamento de projetos de grande porte, como as novas unidades de montadoras de automóveis em alguns estados da região e os empreendimentos no complexo portuário de Suape, em Pernambuco.

Emprego formal

As regiões mais pobres aumentaram suas participações no bolo nacional quando se observam o mercado de consumo, a receita tributária, a renda e, como será visto agora, o emprego formal.

Nos próximos parágrafos, apresenta-se um exercício simples de análise da evolução do emprego formal nas regiões entre 2002 e 2012 que constata importante avanço das regiões mais pobres, relativamente às regiões mais ricas, em praticamente todos os setores de atividade.

Para evitar alguns vieses, não foram considerados os empregos no setor de administração pública e foram calculadas médias trienais para as extremidades do período, respectivamente as médias do estoque de emprego de 2002-2004 e de 2010-2012, para evitar que o comportamento atípico, para cima ou para baixo, em um ano determinado, contaminasse o resultado obtido.

Na comparação entre as duas médias trienais, o emprego formal aumentou em 14 milhões de ocupações no setor privado brasileiro, um incremento de 61%, resultado extraordinário em todos os sentidos.

Entre os cinco setores ou agrupamentos de setores considerados, dois cresceram em velocidade superior à média da economia, a construção civil, com notáveis 147%, e o comércio, 70%. O setor serviços, maior empregador, cresceu ao mesmo ritmo da média do conjunto da economia, 61%, e a indústria geral (incluindo ainda os serviços industriais de utilidade pública), com 46%, e a agricultura, com 19%, registraram crescimento abaixo da média.

No conjunto do setor privado, o emprego formal aumentou em 92% no Norte, 76% no Nordeste e 71% no Centro-Oeste, perante as taxas de 57% e 53% nas regiões Sudeste e Sul (na parte superior da Tabela 3, foram destacadas as células em que o desempenho por região foi superior ao da média nacional).

Na comparação entre os triênios 2002-2004 e 2010-2012, o emprego formal nas regiões Norte e Centro-Oeste cresceu em ritmo mais acelerado do que a média nacional em todos os setores de atividade. No Nordeste, o emprego formal somente não cresceu acima da média do país na agropecuária.

Na comparação entre as duas médias trienais, o emprego formal no Nordeste aumentou 199% na construção civil, 92% no comércio, 58% no setor de serviços e o conjunto da atividade industrial o ampliou em 55%.

O crescimento mais rápido do emprego nas regiões mais pobres equivale a uma redistribuição espacial importante, que pode ser quantificada e em que os principais beneficiários foram, por ordem de valor absoluto, o Nordeste, o Norte e o Centro-Oeste.

Aplicando-se a versão mais simples do modelo diferencial-estrutural (também conhecido como *shift-share*), verifica-se que, na comparação entre as duas médias trienais, o Nordeste, que apresentou uma variação absoluta do emprego formal de cerca de 2,5 milhões de ocupações, teria gerado apenas cerca de 2,0 milhões se essa variável tivesse evoluído na região ao mesmo ritmo médio do país. Ou seja, o desempenho diferenciado propiciou a região em torno de 500 mil empregos a mais, o que é um resultado muito significativo.

Para a Região Norte, foram redistribuídos cerca de 260 mil empregos e, para o Centro-Oeste, 166 mil (ver a última linha da Tabela 3). Enquanto isso, as regiões Sudeste e Sul deixaram de criar, respectivamente, 569 mil empregos e 368 mil empregos, por não terem acompanhado a média nacional.

A Tabela 3 apresenta ainda, na faixa intermediária que mostra o efeito competitivo, quanto cada região gerou a mais ou deixou de gerar, por setor de atividade, pelo fato de ter crescido acima ou abaixo da média nacional do segmento.

TABELA 3 Indicadores de geração de emprego formal no setor privado entre a média de 2002-2004 e 2010-2012

Discriminação	Taxa de crescimento do emprego formal por setor (%)					
Região natural	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Indústria geral e Siup	56	55	44	39	72	46
Construção civil	228	199	129	119	151	147
Comércio	101	92	63	66	74	70
Serviços	87	72	58	56	64	61
Agropecuária	93	11	10	14	50	19
Total do emprego privado	92	76	57	53	71	61
Item	Efeito competitivo na geração de emprego					
Indústria geral e Siup	20.668	69.102	(56.580)	(106.139)	72.950	
Construção civil	43.704	104.976	(103.913)	(48.021)	3.254	
Comércio	68.868	167.486	(211.197)	(41.117)	15.960	
Serviços	81.475	145.308	(166.435)	(82.964)	22.617	
Agropecuária	30.989	(17.649)	(53.570)	(10.142)	50.372	
Total do emprego privado	245.703	469.223	(591.696)	(288.382)	165.152	
Item	Efeito estrutural na geração de emprego					
Indústria geral e Siup	(31.642)	(115.008)	(472.633)	(229.890)	(42.007)	
Construção civil	46.378	175.518	494.183	146.526	75.230	
Comércio	20.478	69.135	252.438	88.151	37.415	
Serviços	(133)	(590)	(2.383)	(650)	(294)	
Agropecuária	(17.581)	(90.197)	(249.251)	(83.404)	(69.789)	
Total do emprego privado	17.500	38.859	22.354	(79.268)	555	
Item	Total das vantagens regionais na geração do emprego					
Indústria geral e Siup	(10.975)	(45.906)	(529.213)	(336.029)	30.943	
Construção civil	90.082	280.495	390.270	98.505	78.484	
Comércio	89.346	236.621	41.241	47.034	53.375	
Serviços	81.341	144.718	(168.818)	(83.614)	22.322	
Agropecuária	13.409	(107.847)	(302.821)	(93.546)	(19.416)	
Total do emprego privado	263.203	508.081	(569.342)	(367.650)	165.708	

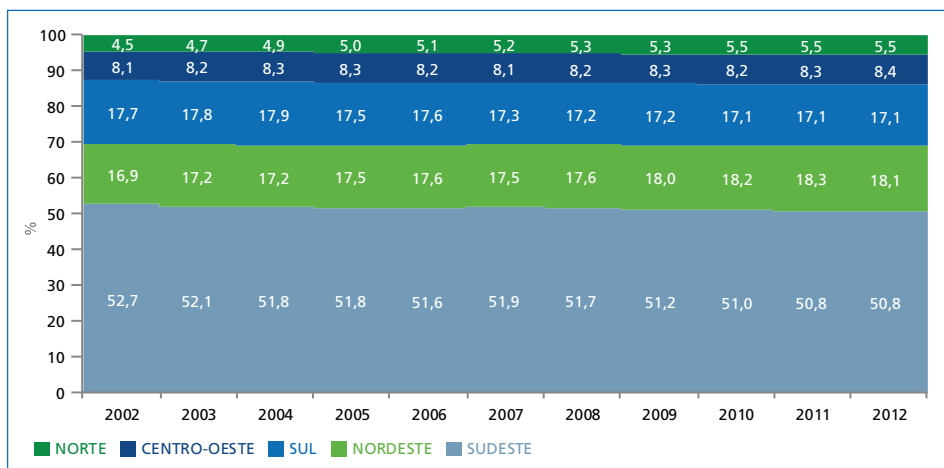
Fonte: MTE-RAIS.

Obs.: Foram excluídos apenas os empregos da administração pública direta e das autarquias. Os quantitativos de emprego nas empresas públicas estão contabilizados nos setores de atividade em que as instituições atuam.

A redistribuição do emprego formal entre 2002 e 2012 em direção às regiões mais pobres é expressa nos 2,5 pontos de participação que as regiões Sudeste e Sul perderam em favor das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (ver Gráfico 5). O Nordeste,

que contava com menos empregos formais (considerando nessa análise o emprego no setor privado e no setor público) do que a Região Sul no início da série, passou a ser a segunda região com maior contingente de trabalhadores formais a partir de 2007. Na comparação entre os anos extremos, ganhou 1,2 ponto de participação. A Região Norte aumentou sua participação em um ponto e a Região Centro-Oeste em 0,3 ponto, enquanto o Sudeste perdia 1,9 ponto e o Sul, 0,6 ponto de participação.

GRÁFICO 5 Participação das grandes regiões no total do emprego formal do Brasil – 2002-2012 (em %)



Fonte: MTE-RAIS.

O aumento da participação do emprego formal não se restringiu às atividades de comércio e de serviços, mais diretamente beneficiadas pela expansão da renda proporcionada pela política social. A atividade industrial da região também respondeu a esse impulso da expansão da renda interna com importantes efeitos de realimentação do mercado interno. A Tabela 4 mostra como o emprego formal apresentou taxas de crescimento na indústria de transformação entre 2002 e 2012 muito mais elevadas

nas regiões mais pobres do que nas regiões mais ricas, em quase todos os subsetores de atividade do IBGE. No caso do Nordeste, apenas no subsetor de alimentos e bebidas e de material elétrico e de comunicação, o emprego cresceu abaixo da média nacional no período. Na Tabela 4, foram destacadas as células em que a taxa de crescimento do emprego do subsetor em uma região específica foi superior à média do país.

TABELA 4 Taxa de crescimento do emprego formal no Brasil e nas grandes regiões por subsetor da indústria de transformação – 2002 a 2012 (em %)

Discriminação	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Indústria de transformação	71,2	68,0	53,0	48,3	102,8	56,4
Alimentos e bebidas	111,8	42,1	75,1	56,4	87,1	65,6
Indústria têxtil	44,0	44,6	26,9	49,9	85,5	38,1
Indústria de calçados	(30,5)	95,3	37,3	(9,5)	232,7	27,2
Indústria química	85,9	120,2	53,5	65,1	329,3	70,7
Produtos min. não metálicos	128,4	98,0	40,1	57,0	94,9	58,8
Indústria metalúrgica	150,6	105,6	45,7	72,4	128,9	58,7
Papel e gráfica	59,2	63,5	25,8	30,7	77,3	33,0
Madeira e mobiliário	(29,6)	71,9	42,1	9,4	3,9	17,0
Indústria mecânica	256,5	226,0	97,1	98,9	384,4	107,4
Borracha, fumo, couros	113,2	67,3	35,8	26,4	115,5	40,1
Material de transporte	134,2	202,6	76,7	115,4	181,9	89,9
Material elétrico e comunicação	102,8	53,5	53,1	108,7	169,2	70,6

Fonte: MTE-RAIS.

Receitas

O impacto do crescimento diferenciado das regiões mais pobres no período redundou em crescimento também mais elevado naquelas receitas tributárias mais diretamente relacionadas aos níveis de produção e consumo.

Pode-se argumentar que o deslocamento de indústria para região foi condicionado predominantemente pelos instrumentos da chamada guerra fiscal, utilizados pelas unidades da federação para atrair investimentos.

Na essência, a guerra fiscal é operacionalizada por meio de concessão de créditos fiscais pelo estado de origem quando as empresas vendem seus produtos para os demais estados. Pelas regras em vigor, as empresas devem recolher na origem 12%, quando sediadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 7%, no caso de instaladas no Sul e Sudeste, nas vendas interestaduais.

Como as empresas incentivadas pagam apenas fração, em geral bem diminuta, da alíquota que caberia ao estado de origem, elas poderiam obter uma redução do tributo de até 12% ou até 7%, dependendo da região, fazendo com que os estados mais pobres possam oferecer um diferencial de incentivo em relação aos mais industrializados de até cinco pontos no pagamento do imposto. Tal diferencial deve compensar, entre outras desvantagens, os custos logísticos mais altos que as empresas incorrem quando se instalam nas áreas menos industrializadas e mais distantes dos principais mercados.

É difícil fazer a defesa do incentivo fiscal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nas operações interestaduais, dado que as empresas se creditam no estado de origem de uma alíquota que não foi recolhida integralmente ou que foi diferida a perder de vista. Mas esse não é nem mesmo o principal vício do tributo, que transfere arrecadação sobre o consumo da população dos estados mais pobres, consumidores em termos líquidos, para os estados mais ricos, que sediam a maior parcela das empresas, vazamento de renda que não encontra justificativa econômica ou social.

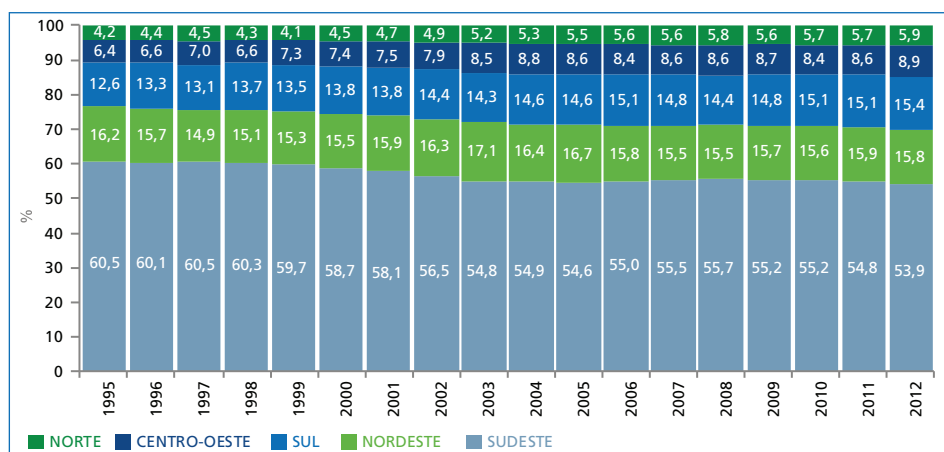
Os incentivos do ICMS, ao lado de outras vantagens, como a oferta de infraestrutura e apoio locacional por meio de venda subsidiada de lotes industriais, têm se mostrado efetivos para atrair empresas para as regiões mais pobres, notadamente nos últimos dez anos, quando a expansão dos mercados dessas regiões foi vigorosa.

Produziu-se um resultado aparentemente paradoxal de que, mesmo com o ativismo fiscal dos estados das regiões periféricas

para atrair empresas por meio de isenção parcial ou total do ICMS, as regiões mais pobres aumentaram suas participações no total arrecadado pelo tributo.

Continuadamente, entre 1995 e 2012, as regiões mais pobres ganharam peso no total do ICMS arrecadado no país, sinalizando que a concessão dos incentivos tem sido mais do que compensada pelo crescimento diferenciado que elas vêm apresentando. O Nordeste, por exemplo, aumentou de 12,6% para 15,4% sua participação no total de ICMS arrecadado, entre 1995 e 2011, enquanto a Região Sudeste reduziu seu peso de 60,5% para 54,1% (ver Gráfico 6).

GRÁFICO 6 Participação das grandes regiões no total do ICMS do Brasil – 1995-2012 (em %)



Fonte: Banco Central.

O crescimento da Região Nordeste acima da média nacional tem se refletido, também, na participação da região na arrecadação de tributos federais. O Nordeste, que respondia, em 2004, por 5,2% do total da arrecadação federal do país, aumentou essa participação para 6,7%, em 2012 (ver Tabela 5). A participação da região na arrecadação do IPI, todavia, é decrescente no

período, mesmo considerando que aumentou sua participação no VTI, como mostrado anteriormente, enquanto as participações da região na receita do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) são claramente ascendentes.

TABELA 5 Participação do Nordeste no total da Receita Federal e de alguns tributos federais – 2004 a 2012 (em %)

Discriminação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total da arrecadação federal	5,2	5,6	5,4	5,4	5,6	5,9	6,1	6,3	6,7
IPI	8,7	9,1	9,5	9,2	7,6	7,7	6,4	6,3	7,1
IR total	4,5	4,8	4,5	4,5	4,6	4,9	5,1	5,0	5,4
IRPF	7,7	8,2	9,2	8,4	8,8	10,0	10,6	9,5	10,4
IRPJ*	5,1	5,2	4,6	4,5	4,8	5,1	5,3	5,4	5,8

Fonte: Ministério da Fazenda, Tesouro Nacional, dados obtidos no SGS do Banco Central.

*O IRPJ é arrecadado centralizadamente no estado da sede empresa.

Disponibilidade de mão de obra

Outra dimensão importante do desenvolvimento do Nordeste diz respeito às características de seu mercado de trabalho. A situação do mercado de trabalho brasileiro, com taxa de ocupação próxima ao pleno emprego, tem suscitado interessante debate sobre a restrição imposta pela escassez de mão de obra ao potencial de crescimento da economia.

O debate remete às contribuições teóricas do prêmio Nobel de economia de 1979, professor Arthur Lewis, que, em 1954, publicou um importante artigo sobre as condições de oferta do mercado de trabalho e suas implicações para o desenvolvimento econômico nos países pobres.

Em essência, o professor Lewis (1954) argumentava que, diferentemente dos países desenvolvidos, nos países pobres é persistente uma oferta ilimitada de mão de obra aos níveis de salários vigentes. Em seu modelo, a oferta ilimitada de mão de obra decorre, entre outros fatores, do caráter dual da estrutura econômica em

que convivem um setor moderno (capitalista) e um setor de economia de subsistência, que supre continuamente o primeiro com mão de obra ao salário corrente, à medida que ele se expande e eleva a demanda por trabalho. A disponibilidade ampla de mão de obra propicia que os salários se mantenham baixos mesmo quando a economia experimenta um período de intenso crescimento.

A migração de pessoas das atividades informais para as formais, ou do setor de subsistência para o setor moderno, eleva o nível médio de produtividade da economia, amplia o mercado de consumo e pode dar origem a intenso processo de crescimento econômico. Enquanto perdura a oferta ilimitada de mão de obra, o limite superior de crescimento da economia é dado por outras restrições, como a disponibilidade de capital, de empreendedor, gargalos na infraestrutura, limitações de tamanho de mercado, má distribuição de renda, relações externas adversas etc.

São muitos os exemplos, incluindo o Brasil do imediato pós-guerra, de processos de crescimento marcados pelo deslocamento de pessoas de atividades de baixa produtividade para outras de atividades de média ou alta produtividade.

Quando o processo de transferência de força de trabalho do setor de baixa produtividade para o setor moderno se exaure, o crescimento da economia pode desacelerar porque a produtividade média passa a crescer mais lentamente. Esse dilema vem sendo denominado como "a armadilha da renda média".⁴

Nesse estágio, a continuidade do crescimento da produtividade da economia e, portanto, a sustentabilidade do incremento da produção e do progresso social passam a requerer uma transformação qualitativa mais complexa, em competição direta com os países de renda elevada, exigindo-se investimentos intensivos em qualificação de recursos humanos, em inovação e em capacitação empresarial. Na prática, os países precisam se antecipar, porque os processos correm paralelamente.

⁴ Ver Agénor, Canuto e Jelenic (2012).

O ciclo econômico expansivo, iniciado em 2004, provocou importantes transformações no mercado de trabalho do Brasil das quais duas características podem ser destacadas. De um lado, a taxa de desocupação nas regiões metropolitanas caiu de 12,2%, em 2002, para 5,5%, em 2012. De outro, o rendimento médio, impulsionado pelos aumentos reais de salário mínimo e pela formalização no mercado de trabalho, vem crescendo acima da inflação.

Alguns especialistas têm apontado, sem apresentar, todavia, dados mais convincentes, que o período de oferta elástica e de baixo custo de mão de obra no Brasil teria se encerrado, o que traria, até, do ponto de vista deste estudo, grandes benefícios para um país que, historicamente, paga salários muito baixos.⁵

Diante da ocupação quase plena da força de trabalho, o potencial de crescimento do PIB nos próximos anos ficaria limitado à modesta taxa de expansão da população economicamente ativa e de incrementos de produtividade provenientes da elevação da qualificação profissional e de ampliação da taxa de poupança agregada.

Nesse exercício de contabilidade macroeconômica, faltou considerar, todavia, o espaço ainda relativamente amplo de crescimento da produtividade decorrente da transferência de mão de obra do setor informal para o setor formal, ou ainda de atividades formais de menor produtividade para outras de produtividade mais elevada. Essa transferência não é automática e não será bem-sucedida sem um grande empenho na elevação da escolaridade e investimentos na qualificação profissional. No entanto, como sublinha o professor Lewis (1954), tal obstáculo não é suficiente para impedir a continuidade da expansão da oferta de trabalho, diante dos esforços que costumam ser direcionados para elevar a qualificação dos recursos humanos quan-

⁵ Giambiagi e Pinheiro (2013) e Ipea (2013).

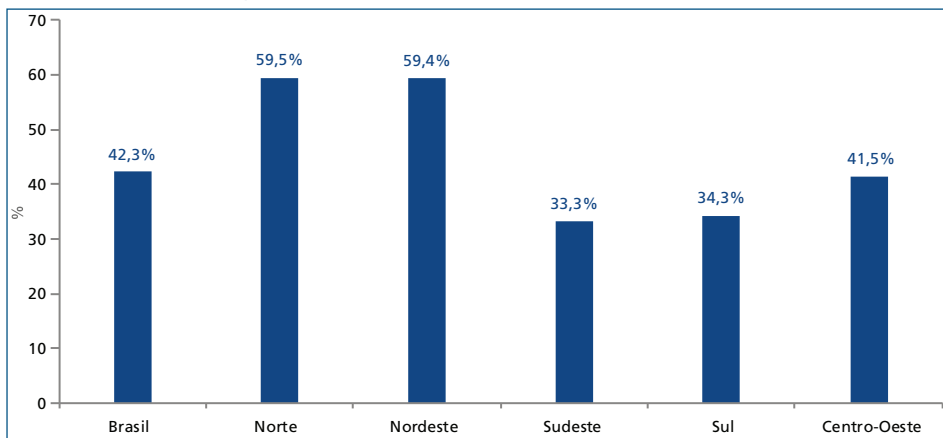
do a acumulação de capital pressiona o mercado de trabalho, demandando mais trabalho qualificado.

Outros aspectos também precisam ser considerados. O patamar da taxa de câmbio, que influencia o rendimento relativo entre as atividades, pode ter um peso significativo na alocação de força de trabalho em setores de maior ou menor produtividade.

Apesar de a geração de empregos formais ter sido bem mais intensa nas regiões mais pobres, como visto anteriormente, a situação do mercado de trabalho permanece bem distinta nelas. Mais da metade da força de trabalho ocupada no Norte e Nordeste, em 2010, tinha vínculos informais no mercado de trabalho, entre empregados sem carteira de trabalho e empregadores e pessoas por conta própria não contribuintes da previdência.

Em termos absolutos, o contingente de pessoas ocupadas em atividades informais no Nordeste é da mesma ordem de grandeza do encontrado na Região Sudeste, 12,4 milhões de pessoas e 12,7 milhões respectivamente. Em termos relativos, 59,4% das pessoas ocupadas no Nordeste e 33,4% do Sudeste, em 2010, mantinham vínculos informais no mercado de trabalho (ver Gráfico 7).

GRÁFICO 7 Taxa de informalidade das pessoas de dez anos ou mais ocupadas na semana de referência 2010 (em %)



Fonte: IBGE.

As empresas mais intensivas em mão de obra, tanto no setor industrial, quanto nas atividades de serviços, já demonstram que estão atentas ao novo quadro de mercado de trabalho brasileiro e têm, crescentemente, buscado no Nordeste, além de incentivos fiscais e do mercado em forte ampliação, a disponibilidade de força de trabalho, muitas vezes situada fora dos principais centros urbanos da região.

UMA AGENDA PARA O NORDESTE

No diagnóstico sobre o atraso do Nordeste por ele elaborado ainda no fim dos anos 1950, Celso Furtado [GTDN (1967)] constatava a ocorrência de um duplo fluxo de renda entre o Nordeste e o então chamado Centro-Sul, em que as transferências se equivaliam em montante. Saindo do Nordeste, investimentos de grupos econômicos regionais em busca de oportunidades de negócios que se descortinavam no Centro-Sul em intenso processo de industrialização. O fluxo inverso era a entrada na região de transferências de recursos federais, principalmente nos anos de seca. O Nordeste trocava perda na estrutura produtiva por ganhos de renda, mesmo assim insuficientes para contrabalançar o crescimento pujante da renda na região mais industrializada.

Aparentemente, esse processo não se repetiu no ciclo expansivo mais recente. Muitas empresas têm se dirigido para a região em busca das oportunidades que o crescimento diferenciado do Nordeste proporciona.

Entre o início de 2004 e o terceiro trimestre de 2008, no fim do qual a crise financeira internacional atingiu a economia brasileira, esta apresentou o mais longo período de crescimento sustentado desde a década de 1980. Esse “ciclo virtuoso” impactou as mais importantes variáveis de produção, emprego, vendas, rendimento, consumo das famílias e de finanças públicas. Depois de uma retomada forte da expansão em 2010, a economia brasileira sentiu o impacto do segundo mergulho da crise financeira inter-

nacional que passou a marcar a marcha da economia mundial desde meados de 2011. Mesmo com a forte redução do ritmo de crescimento interno, as políticas sociais e o mercado de trabalho aquecido vêm assegurando a continuidade da inclusão de novos contingentes populacionais, ainda que em ritmo menos intenso.

A inclusão recente de um grande contingente de brasileiros no mercado de consumo de massa vem sendo especialmente importante para a Região Nordeste. Levantamentos recentes, com base nos dados da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad) e no Censo Demográfico do IBGE, confirmam as melhorias dos indicadores de renda, acesso a bens de consumo e de serviços públicos, saúde e educação, resultantes desse ciclo mais recente de crescimento e de expansão das políticas sociais.

Crescimento econômico, elevação na arrecadação tributária e políticas sociais são essenciais, mas não dão conta das transformações estruturais requeridas para a economia do Nordeste. Se é verdade que a ampliação do acesso às políticas públicas é um desdobramento das definições estabelecidas pela constituição de 1988, e deve se manter no futuro, e que a incorporação de novas faixas da população ao mercado consumidor deve continuar, com importante repercussão no tamanho do mercado interno brasileiro, esses vetores são insuficientes para assegurar perspectivas de desenvolvimento de longo prazo para a Região Nordeste.

É necessário reconhecer o déficit do Nordeste, comum a todos os estados da região, dos principais fatores de competitividade da economia contemporânea. O desafio é suprir as carências sociais e econômicas dos estados nordestinos, enfrentando a questão da pobreza de sua população e dotando a região dos fatores econômicos que possam promover a elevação desses indicadores aos mesmos padrões das regiões mais ricas. Isso envolve a ampliação e melhoria das políticas públicas de educação e saúde, investimentos em infraestrutura física (os ativos tangíveis) e em qualificação profissional e ciência e

tecnologia (os ativos intangíveis), mas, igualmente, a utilização de poderosas políticas de indução de investimentos para a região, para que nela sejam erigidas partes significativas das novas estruturas produtivas do país, sejam as relacionadas aos investimentos da cadeia energética, desde as atividades de petróleo e gás às energias renováveis, sejam outras atividades também de maior conteúdo tecnológico.

Políticas regionais voltadas para a ampliação da capacidade produtiva devem levar em consideração o potencial produtivo na escala territorial condizente com essas estruturas.

É necessário um olhar especial para estimular as potencialidades do semiárido e dos pequenos centros urbanos, menos articulados às economias metropolitanas. Mobilizar os recursos ali existentes com políticas voltadas para o desenvolvimento local, como o fortalecimento de seus arranjos produtivos, é fundamental para ter uma proposta abrangente em termos territoriais e sociais.

Os investimentos em infraestrutura produtiva, como portos, aeroportos e eixos rodoviários ou ferroviários têm o condão de articular uma diversidade de produções locais a mercados mais amplos e, na maioria dos casos, devem ser entendidos como ativos que extrapolam uma localidade específica.

O intenso crescimento econômico da região, a ampliação do mercado regional e a melhoria dos indicadores sociais abrem uma janela de oportunidade para uma transformação de maior vulto, capaz de deixar para trás a herança de pobreza e de injustiça social que marca o Nordeste.

O desafio da política de desenvolvimento regional é harmonizar as políticas voltadas para potencializar a competitividade das economias regionais, em sua escala territorial relevante, e aprofundar a democratização por meio do acesso à renda e às políticas públicas. A Figura 2 sintetiza os dois eixos fundamentais dessa política e a discriminação de alguns de seus componentes, pensados para a realidade da Região Nordeste.

FIGURA 2 Eixos da política regional



Fonte: Elaboração própria.

Para a concretização de uma transformação estrutural na região, é necessário viabilizar um patamar elevado de investimentos em infraestrutura e na formação de recursos humanos, além de executar uma política de forte indução de investimentos produtivos nos setores estratégicos da política industrial, compatibilizando assim os impulsos emanados da política social com os da ampliação de sua base produtiva.

Para os estados da região, cabe, ao tempo em que atraem os investimentos intensivos em mão de obra, a fim de absorver o excedente estrutural de força de trabalho, prepararem-se para a transição de maior envergadura, em direção a atividades que requerem conteúdo tecnológico mais elevado e recursos humanos adequados a esse novo padrão.

Nas tarefas de eleger prioridades e monitorar os êxitos e as carências, a seleção de bons indicadores e a definição da dimensão territorial relevante fazem toda a diferença para que o progresso não se dê apenas “na média” do recorte espacial selecionado e que atinja de fato as populações e os territórios mais carentes.

REFERÊNCIAS

AGÉNOR, P. R.; CANUTO, O.; JELENIC, M. Avoiding middle-income growth traps. *Economic Premise*, Washington, D.C., World Bank, n. 98, nov. 2012.

AMARAL FILHO, J. O Nordeste que dá certo. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado, v. 5, n. 7, out. 2010.

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*. Tese (Livre docência em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Unicamp, Campinas, 1981.

_____. Questão regional e política econômica nacional. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate – painéis sobre o desenvolvimento brasileiro II*. BNDES: Rio de Janeiro, 2002, p. 275-310.

DINIZ, C. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, A. C. (Org.). *Desenvolvimento em debate – painéis sobre o desenvolvimento brasileiro II*. BNDES: Rio de Janeiro, 2002, p. 239-274.

FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. *The spatial economy: cities, regions, and international trade*. Massachusetts: The MIT Press, 1999.

GIAMBIAGI, F.; PINHEIRO, A. *Além da euforia: riscos e lacunas do modelo brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2012.

GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento para o Nordeste*. Sudene, 1967.

_____. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. (Org.) *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.

GUIMARÃES NETO, L. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Massangana, 1989.

HIRSCHMANN, A. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando a Pnad. *Comunicados do Ipea*, n. 160. Brasília, out. 2013.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, v. 99, n. 3, 1991.

_____. *The role of Geography in development*. In: ANNUAL WORLD CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS. Washington, D.C., Apr. 20–21, 1998. World Bank, Edição Eletrônica, 1998. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1251813753820/6415739-1251813951236/krugman.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2013.

LEWIS, A. Economic development with unlimited supplies of labour. *Manchester School of Economic and Social Studies*, v. 21, 1954.

MELO, R. *Industrialização e integração econômica do Nordeste: o caso da indústria têxtil*. 183 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1987.

_____. Economias de escala, externalidades e desenvolvimento regional. In: SILVA, N. P.; HANSEN, D. L. (Org.). *Economia regional & outros ensaios*. 1. ed. Aracaju: Editora UFS, 2001, v. 1, p. 45-76.

MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

SEN, A. *An interview with Amartya Sen: "There is a democratic failure in Europe"*. [12 abr. 2012]. Entrevistador: Storbeck, O. Entrevista concedida ao The third annual meeting of the Institute for New Economic Thinking (INET) is going to take place in Berlin. Disponível em: <<http://olafstorbeck.blogstrasse2.de/?p=1587>>. Acesso em: 18 jan. 2013.

